



ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

УДК 343.16
ББК 67.410.201

ВОЗВРАЩЕНИЕ ПРОКУРОРУ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ВОЗБУЖДЕНИЮ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ: ЗА И ПРОТИВ

Александр Владимирович Скабелин

Аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики,
Волгоградский государственный университет,
помощник прокурора Суровикинского района
alex_sunrise34@inbox.ru, upik@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье автором анализируются некоторые законодательные изменения в УПК РФ 2007 и 2010 гг., затронувшие полномочия прокурора в уголовном процессе. В ходе исследования соотносятся имеющиеся у прокурора полномочия на досудебных стадиях процесса, в частности на стадии возбуждения уголовного дела, с его процессуальным положением и отведенной ему ролью.

Отмечается, что в настоящее время в уголовно-процессуальной науке высказываются обоснованные мнения о необходимости возвращения прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел. По результатам исследования автором делается вывод о необходимости расширения полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела и наделения прокурора полномочием по возбуждению уголовного дела, которые дали бы ему возможность эффективно осуществлять уголовное преследование, а также прокурорский надзор за ходом и результатами предварительного расследования.

Ключевые слова: прокурор, уголовное преследование, возбуждение уголовного дела, следователь, прокурорский надзор.

© Скабелин А.В., 2016

Уголовно-процессуальное законодательство РФ в последнее десятилетие претерпело ряд существенных изменений, значительная доля которых вызвана совершенствованием процессуальной деятельности на стадии предварительного расследования. Так, Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ в

Уголовно-процессуальный кодекс РФ вновь внесены очередные изменения, которые затрагивают полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела. Анализируя основные идеи представленного акта, нельзя не отметить разумное решение законодателя о возврате прокурору части полномочий, которых последний

был лишен в связи с законодательными изменениями 2007 г., что, как показала практика, было сделано необоснованно. На стадии возбуждения уголовного дела это в первую очередь касается возврата прокурору полномочий по отмене незаконных решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела. Реальность показала, что существовавшая ранее процедура по требованию прокурором отмены соответствующего незаконного решения к руководителю следственного органа не отвечала требованиям закона и чинила препятствия к своевременному устранению нарушений, выявленных прокурором на стадии возбуждения уголовного дела.

Другими словами, при существующем положении говорить о качественном осуществлении прокурором прокурорского надзора не приходится. Вместе с тем необходимо помнить, что законодательно прокурор не только осуществляет прокурорский надзор, но и уголовное преследование.

Говоря о законодательных новациях, отметим, что ч. 1 ст. 140 УПК РФ дополнена еще одним пунктом, который говорит о дополнительном поводе для возбуждения уголовного дела – постановлении прокурора о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании. В свою очередь ст. 148 УПК РФ дополнена условием, при котором может быть вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам, направленным прокурором, – это согласие руководителя следственного органа.

В этой связи А.П. Кругликов отмечает, что «возвращение прокурору полномочий по отмене необоснованных и незаконных постановлений следователя или руководителя следственного органа, несомненно, усиливает его роль в осуществлении уголовного преследования и руководстве им» [3, с. 25]. Однако ряд противоречий, несомненно, продолжает существовать.

Так, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в случае, если прокурор считает, что в действиях того или иного лица усматриваются признаки состава преступления, он выносит постановление для разрешения вопроса об осуществлении уголовного преследования, что в соответствии со ст. 140 УПК РФ требует возбуждения уголовного дела. Вынося такое

постановление, прокурор должен быть уверен в наличии признаков преступления. В противном случае, когда оснований для вынесения прокурором такого постановления недостаточно, исходя из правоприменительной практики прокурор направляет материалы в орган предварительного расследования для проведения доследственной проверки с вынесением только рапорта без вышеуказанного постановления.

Однако на сегодняшний день законодатель выстроил такой уголовно-процессуальный механизм, при котором для того, чтобы не согласиться с постановлением прокурора, где последним излагаются требования о возбуждении уголовного преследования, следователю достаточно всего лишь заручиться поддержкой руководителя, после чего при требовании прокурора возбудить уголовное дело благополучно вынести постановление об отказе в таком возбуждении.

А.П. Кругликов справедливо отмечает, что «неисполнение постановления прокурора об уголовном преследовании означает фактическую его отмену, на что полномочий у следователя и руководителя следственного органа нет, так как ст. 37 УПК РФ установлено, что отменять незаконные и необоснованные постановления прокурора может только вышестоящий прокурор» [3, с. 27].

Какого-либо смысла в том, что прокурор после выявления в ходе проверки факта совершения преступного деяния передает вопрос о возбуждении уголовного дела на усмотрение органов следствия, по нашему мнению, нет. Представляется, что более правильным шагом должно стать возбуждение уголовного дела, а затем направление соответствующих материалов для расследования по правилам подследственности.

Во-первых, в существующем механизме усматривается элемент дублирования, который не отвечает интересам уголовно-процессуальной деятельности из-за распыления имеющихся средств уголовного преследования.

Во-вторых, на наш взгляд, в этом причина низкой оперативности поиска, обнаружения, фиксации доказательственной информации и ее использования в процессе доказывания в конкретном уголовном деле. Это связано с тем, что начало уголовного преследования

обусловлено неминуемой задержкой в подобных случаях.

Стоит также заметить, что в ст. 27, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не упоминается о постановлении, указанном в ст. 37, 140 УПК РФ. Не говорится о данном постановлении и среди актов прокурорского реагирования в иных отраслях, как, например, постановление о возбуждении производства по административному правонарушению.

Кроме того, вопросы взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования на такой стадии уголовного судопроизводства, как возбуждение уголовного дела, во многом имеют такую причину, как процедурная неурегулированность их взаимоотношений, в том числе по причине отсутствия обязанности по периодическому представлению сведений о поступивших обращениях, а также результатах их рассмотрения. В этой связи нами не видится решения данной проблемы в установленной УПК РФ обязанности руководителей следственного органа, следователей, органов дознания и дознавателей в 24-часовой срок направлять прокурору копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 148 УПК РФ). Проблема в данной ситуации состоит в отсутствии принятия по делу какого-либо юридически значимого акта, который можно было бы обжаловать, отменить и т. д. При этом, как отмечают М.П. Поляков и А.Ф. Федулов, «прокурор при наличии фактов фальсификации материалов доследственных проверок... должен выносить мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений» [4, с. 105].

Действительно, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством прокурор должен поступать именно таким образом, поскольку при выявлении нарушений в процедуре возбуждения уголовных дел со стороны уполномоченных органов и их должностных лиц он существенно ограничен в средствах реагирования, а именно не обладает правом самостоятельного возбуждения уголовных дел, что едва ли является верным.

С.Э. Воронин и Н.А. Кириенко совершенно справедливо указывают, «что такой порядок... не способствует эффективности уголовного судопроизводства, поскольку затягивает процесс восстановления нарушенных прав заинтересованных лиц и организаций» [1, с. 92].

Не случайно отдельными авторами предлагается на уровне законодательства вернуть прокурору полномочие по возбуждению уголовных дел с последующей передачей их по правилам подследственности для производства предварительного расследования в соответствующие органы [6]. Представленное мнение нами полностью разделяется с учетом его соответствия практике европейских государств. Так, Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. № R (2000) 19 «Комитет министров – государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» предписывает, что «во всех системах уголовного правосудия прокуроры... решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования» [5].

В данной связи обратим внимание на мнение З.Ш. Гатауллина, который отмечает, что «отстранение прокурора от непосредственного принятия решения о возбуждении или об отказе возбуждения уголовного дела может привести к возрастанию роли узковедомственных интересов в расследовании преступлений, росту коррупции в следственных органах, поскольку внешний (прокурорский) надзор за расследованием, достаточно эффективно играющий сдерживающую роль, в новых условиях может оказаться существенно ослабленным» [2, с. 225].

Иначе говоря, самым верным решением указанных в настоящем исследовании коллизий является возвращение прокурору права самостоятельно возбуждать уголовное дело при наличии поводов и оснований, предусмотренных ст. 140 УПК РФ. Это позволило бы существенно повысить статус прокурора в современном уголовном процессе, дало бы возможность реагировать на выявляемые прокурором нарушения и преступления более оперативно и эффективно, позволило бы избавиться от такой ненужной, на наш взгляд, процедуры, как перепроверка следователем уста-

новленных прокурором фактов, указывающих на признаки преступления.

Нынешняя позиция законодателя крайне нелогична: с одной стороны, он предписывает прокурору в п. 2 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» «при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, принимать меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию». Но с другой стороны, инициировать процесс уголовного преследования самостоятельно, то есть принять решение о возбуждении уголовного дела прокурору закон не позволяет.

Таким образом, возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел – актуальная необходимость нынешнего этапа развития уголовно-процессуального законодательства. Проблемой для государства, а также для граждан, вовлеченных в современный уголовный процесс, является то, что полномочия прокурора, в том числе и по возбуждению уголовных дел, сегодня крайне урезаны, даже учитывая то, что законодатель добавил дополнительный повод для возбуждения уголовного дела в ст. 140 УПК РФ. Недостаточность полномочий у прокурора негативно влияет на решение задач уголовного процесса.

Кроме того, анализ следственной практики говорит о существенных нарушениях действующего законодательства, среди которых многочисленны отказы в приеме и регистрации заявлений о преступлении (особенно в случаях отсутствия информации о конкретном виновнике совершенного деяния), нарушения сроков рассмотрения соответствующих заявлений (обращений) и т. д. Обнаружив преступление, умышленно сокрытое от учета, прокурор мог бы незамедлительно возбуждать уголовное дело и направлять его для дальнейшего предварительного расследования по правилам подследственности в орган дознания или предварительного следствия.

Полагаем, что приведенные доводы указывают на необходимость наделить прокурора такими полномочиями, которые бы соответствовали его роли и сущности, установленным Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и УПК РФ, и дали бы прокурору возможность эффективно осуще-

ствлять уголовное преследование, а также прокурорский надзор за ходом и результатами предварительного расследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воронин, С. Э. Прокурор как участник уголовного судопроизводства / С. Э. Воронин, Н. А. Кириенко. – Биробиджан, 2012. – 196 с.
2. Гагауллин, З. Ш. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном судопроизводстве / З. Ш. Гагауллин // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 221–225.
3. Кругликов, А. П. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве / А. П. Кругликов // Законность. – 2008. – № 8. – С. 25–29.
4. Поляков, М. П. Прокурорский надзор: конспект лекций / М. П. Поляков, А. Ф. Федулов. – М.: Высшее образование, 2009. – 165 с.
5. Рекомендация Комитета министров Совета Европы «Комитет министров – государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» от 6 окт. 2000 г. № R (2000) 19. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1025377#sub_id=100. – Загл. с экрана.
6. Сычев, Д. А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства / Д. А. Сычев // КриминалистЪ. – 2013. – № 1 (12). – С. 49–54.

REFERENCES

1. Voronin S.E., Kirienko N.A. *Prokuror kak uchastnik ugovolnogo sudoproizvodstva* [Prosecutor as Participant of Criminal Trial]. Birobidzhan, 2012. 196 p.
2. Gataullin Z.Sh. Ugolovnoe presledovanie kak funktsiya prokurora v ugovolnom sudoproizvodstve [Criminal Prosecution as Function of the Prosecutor in Criminal Trial]. *Biznes v zakone*, 2009, no. 1, pp. 221-225.
3. Kruglikov A.P. Rol prokurora v ugovolnom sudoproizvodstve [Role of the Prosecutor in Criminal Trial]. *Zakonnost*, 2008, no. 8, pp. 25-29.
4. Polyakov M.P., Fedulov A.F. *Prokurorskiy nadzor: konspekt lektsiy* [Public Prosecutor's Supervision: Abstract of Lectures]. Moscow, Vysseee obrazovanie Publ., 2009. 165 p.
5. *Rekomendatsiya Komiteta ministrov Soveta Evropy "Komitet ministrov – gosudarstvam-chlenam o roli prokuratury v sisteme ugovolnogo pravosudiya" ot 06.10.2000 № R (2000) 19* [The Recommendation of Committee of Ministers of the

Council of Europe “Committee of Ministers – States-Member About a Role of Prosecutor’s Office in Criminal Justice System” of October 6, 2000 No. R (2000) 19]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1025377#sub_id=100 (accessed February 26, 2016).

6. Sychev D.A. Ugolovno-protsessualnye funktsii prokurora, osushchestvlyаемые v khode dosudebnogo proizvodstva [The Criminal Procedure Functions of the Prosecutor Which are Carried Out During Pre-Judicial Production]. *Kriminalist*, 2013, no. 1 (12), pp. 49-54.

RETURN TO THE PROSECUTOR OF POWERS ON INITIATION OF LEGAL PROCEEDINGS: PROS AND CONS

Aleksandr Vladimirovich Skabelin

Postgraduate Student, Department of Criminal Procedure and Criminalistics,
Volgograd State University,
Assistant Prosecutor of Surovikinsky District
alex_sunrise34@inbox.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The author analyzes some of the legislative changes in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in 2007 and 2010, which affected the powers of the prosecutor in criminal proceedings. The study correlated the prosecutor’s powers at the pre-trial stages of the process, in particular at the stage of a criminal case with its procedural position and role assigned to him.

It is noted that currently in the criminal procedure science-based opinions are expressed about the need to return the prosecutor’s authority to initiate criminal proceedings. The author concludes that there is the need to expand powers of the prosecutor at the stage of a criminal case and give the prosecutor the power to initiate criminal proceedings, which would enable a prosecutor to effectively conduct criminal indictment and control the progress and results of the preliminary investigation.

Key words: prosecutor, criminal prosecution, criminal proceedings, investigator, prosecutor’s control.